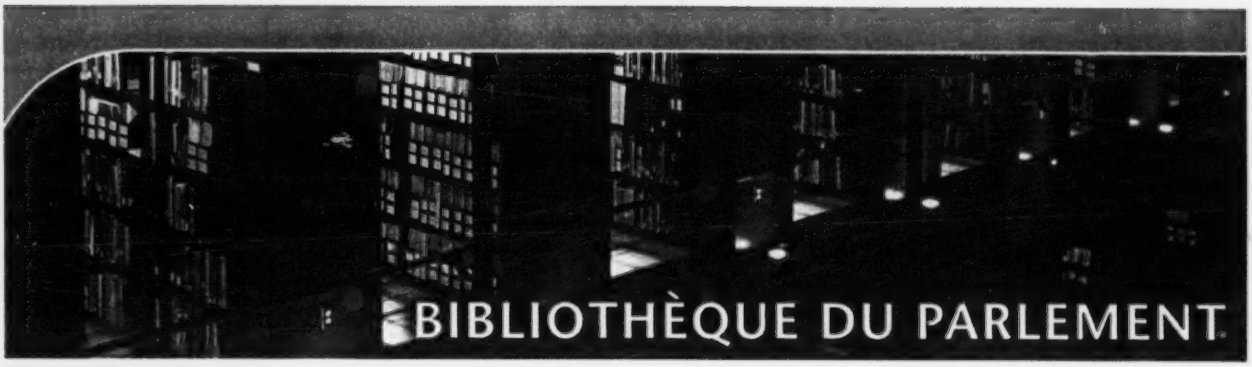

Étude générale

Salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations

Publication nº 08-43-F
Révisé le 28 mai 2010

Tonina Simeone

Division des affaires sociales
Service d'information et de recherche parlementaires

Bibliothèque du Parlement Library of Parliament

Salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations

(Étude générale)

La présente publication est aussi affichée en versions HTML et PDF sur Intraparl (l'intranet parlementaire) et sur le site Web du Parlement du Canada.

Dans la version électronique, les notes de fin de document contiennent des hyperliens intégrés vers certaines des sources mentionnées.

This publication is also available in English.

Les ***études générales*** de la Bibliothèque du Parlement présentent et analysent de façon objective et impartiale diverses questions d'actualité sous différents rapports. Elles sont préparées par le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque, qui effectue des recherches et fournit des informations et des analyses aux parlementaires ainsi qu'aux comités du Sénat et de la Chambre des communes et aux associations parlementaires.

Publication nº 08-43-F
Ottawa, Canada, Bibliothèque du Parlement (2010)

TABLE DES MATIÈRES

1 INTRODUCTION 1

2 RÔLES ET RESPONSABILITÉS : PROBLÈMES ACTUELS 1

3 MESURES FÉDÉRALES ET FINANCEMENT 3

4 ENJEUX PRINCIPAUX 5

5 COMBLER LES LACUNES DANS LA RÉGLEMENTATION DE L'EAU DES RÉSERVES : CONSIDÉRATIONS CLÉS 7

5.1 Options législatives 7

5.2 Financement 8

5.3 Consultations 9

5.4 Éléments d'un cadre législatif 10

6 PROGRÈS ACCOMPLIS 11

7 CONCLUSION 12

SALUBRITÉ DE L'EAU POTABLE DANS LES COLLECTIVITÉS DES PREMIÈRES NATIONS

1 INTRODUCTION

L'accès à l'eau potable salubre est critique pour la santé et la sécurité de tous les Canadiens. Dans beaucoup de collectivités des Premières nations, cependant, l'insalubrité de l'eau potable est endémique. En effet, au 30 avril 2010, 116 de ces collectivités étaient sous le coup d'un avis concernant la qualité de l'eau potable, dans certains cas depuis plusieurs années [1].

Au niveau national, le problème de l'insalubrité de l'eau potable des collectivités des Premières nations a fait les manchettes en octobre 2005, avec l'évacuation de près de 1 000 habitants de la réserve de Kashechewan dans le Nord ontarien à la suite d'une analyse indiquant une concentration élevée de la bactérie *Escherichia coli* dans l'eau de leur collectivité [2]. Cet événement a révélé de manière dramatique aux Canadiens les risques sanitaires inacceptables liés à l'insalubrité de l'eau potable dans de nombreuses collectivités des Premières nations. Chez les Autochtones, il a servi à accentuer les inquiétudes persistantes et généralisées concernant la qualité de l'eau potable des réserves [3].

Le présent document explique brièvement les attributions des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ainsi que celles des gouvernements des Premières nations en matière d'eau potable. Il présente ensuite des mesures fédérales récentes visant à améliorer la qualité de l'eau des réserves et décrit les principaux problèmes avec lesquels sont aux prises les collectivités des Premières nations. Enfin, il résume les projets de réglementation de l'eau dans les réserves et les progrès réalisés à ce jour.

2 RÔLES ET RESPONSABILITÉS : PROBLÈMES ACTUELS

Au Canada, l'alimentation en eau potable et le traitement des eaux usées sont généralement du ressort des provinces et des territoires [4]. Au fil du temps, les gouvernements ont établi une réglementation globale pour protéger les sources d'eau, encadrer des normes de qualité, et contrôler les stations de traitement de l'eau et les réseaux d'adduction [5]. Cependant, les règlements provinciaux sur la qualité de l'eau ne s'appliquent pas aux collectivités des Premières nations habitant dans les réserves. En effet, le paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867* accorde au gouvernement fédéral la responsabilité exclusive des « Indiens et [d]es terres réservées pour les Indiens » [6]. Le pouvoir législatif relatif à l'eau potable des réserves des Premières nations revient ainsi au gouvernement fédéral.

Au fédéral, la responsabilité de la salubrité de l'eau potable des réserves est partagée principalement par trois ministères. Il s'agit du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, du ministère de la Santé et du ministère de l'Environnement. Voici un résumé de leurs responsabilités respectives [7] :

- Le *ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC)* finance les services d'alimentation en eau des collectivités des Premières nations, notamment les immobilisations, les mises à niveau et une partie (80 %) des frais d'exploitation et d'entretien. Il supervise également la conception, la construction et l'entretien des installations des réseaux d'eau.
- Le *ministère de la Santé (Santé Canada)* est chargé des programmes de surveillance de l'eau potable dans les réserves situées au sud du 60e parallèle; selon les cas, il effectue lui-même la surveillance ou il la supervise.
- Le *ministère de l'Environnement (Environnement Canada)* participe à la protection des sources d'eau en exerçant son pouvoir de réglementer l'évacuation d'eaux usées dans les eaux qui relèvent du fédéral ou dans les eaux en général si la qualité de l'eau pose un problème d'envergure nationale; il applique également les normes en matière de déversement des effluents dans les eaux de tout le pays.

Pour leur part, les *Premières nations*, représentées par leurs chefs et leurs conseils, sont chargées de concevoir, de construire, d'exploiter et d'entretenir leurs réseaux d'alimentation en eau, dont elles assument 20 % des coûts. Elles doivent également s'assurer que les réseaux sont exploités par des personnes qualifiées et contrôler la qualité de l'eau au moyen de méthodes d'échantillonnage et d'analyse efficaces.

Le cadre actuel en matière d'alimentation des réserves en eau potable a fait l'objet de nombreuses critiques parce que les attributions des intervenants y sont ambiguës, entre autres pour ce qui est de la responsabilité ultime de la qualité de l'eau. Cette question de responsabilité est passée à l'avant-plan à Kashechewan où, exceptionnellement, c'est le ministère ontarien des Affaires autochtones, plutôt que son homologue fédéral, qui a ordonné l'évacuation du village [8]. Dans son rapport de 2006, le Groupe d'experts sur la salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations décrit la situation ainsi :

> La meilleure façon de décrire la situation actuelle est de parler de plusieurs intervenants dont les rôles et responsabilités sont liés par des politiques gouvernementales et des ententes de contribution. Ces ententes ne sont ni complètes ni faciles à décrypter; pire encore, elles contiennent plusieurs lacunes et il y a un manque d'uniformité des normes ainsi que de mécanismes du respect de la conformité et de l'imputabilité. [9]

L'Institut sur la gouvernance voit également dans la réglementation actuelle un problème de gouvernance très complexe [10]; il souligne que les règlements n'exigent aucun contrôle de la qualité et de la salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations au-delà des mesures que prévoient les politiques, les directives administratives et les ententes de financement fédérales. Par ailleurs, la commissaire à l'environnement et au développement durable a signalé dans son rapport de 2005 que si le MAINC tentait de combler le vide réglementaire en renvoyant aux normes et aux règlements provinciaux dans ses politiques et directives, d'importants éléments manquaient et les directives n'étaient pas appliquées de manière uniforme [11].

L'ambiguïté actuelle touche également l'application de la loi. Ainsi, selon les *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada*, les Premières nations sont tenues de prélever des échantillons d'eau potable et de les analyser pour y détecter la présence éventuelle de contaminants bactériens. Cependant, le ministère de la Santé, qui aide les Premières nations dans le contrôle et l'analyse de l'eau potable par le truchement de son Programme sur la qualité de l'eau potable, n'est habilité par aucun règlement à appliquer les règles ou à faire des inspections pour s'assurer que ces analyses sont bel et bien effectuées. La seule conséquence de l'omission de faire les analyses est l'éventuelle retenue des fonds destinés à cette fin aux Premières nations [12].

3 MESURES FÉDÉRALES ET FINANCEMENT

Depuis quelques années, le gouvernement fédéral a pris plusieurs mesures visant à améliorer la qualité de l'eau dans les réserves et il a investi des sommes considérables dans ce domaine. Ainsi, en 2003, à la suite de la publication du rapport de la Commission d'enquête sur Walkerton, qui a examiné la contamination de l'eau en 2000 dans cette localité ontarienne, le gouvernement fédéral a élaboré la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations (SGEPN) [13]. Cette stratégie, qui a pris fin en mars 2008, prévoyait la mise en place de contrôles à diverses étapes du processus (de la source au robinet) [14]. Dans le cadre de cette stratégie, le gouvernement a débloqué des fonds supplémentaires de 600 millions de dollars, répartis sur cinq ans, pour améliorer la qualité de l'eau potable et du traitement des eaux usées dans les collectivités des Premières nations.

En mars 2006, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, l'honorable Jim Prentice, et le chef national de l'Assemblée des Premières nations (APN), Phil Fontaine, ont annoncé le *Plan d'action pour la gestion de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations*. Dans le budget de 2006, le gouvernement fédéral a affecté 60 millions de dollars supplémentaires au plan, répartis sur les deux dernières années de la mise en œuvre de la SGEPN. Selon les documents fédéraux, le Plan d'action reprenait l'approche à contrôles multiples de la SGEPN, tout en mettant davantage l'accent sur certains domaines clés où les interventions aideraient le plus à diminuer les risques présents dans les réseaux d'alimentation en eau des collectivités des Premières nations [15].

Voici des éléments clés du Plan d'action :

- L'application du *Protocole pour la salubrité de l'eau potable dans les communautés des Premières nations*. Ce protocole comprend des normes de conception, de construction, d'exploitation, d'entretien et de contrôle des réseaux d'alimentation en eau potable dans les collectivités des Premières nations, ces normes étant destinées au personnel des Premières nations responsable de ces réseaux.
- La formation obligatoire de tous les exploitants des stations de traitement de l'eau et un régime selon lequel la surveillance de tous les réseaux d'alimentation en eau potable est confiée à un personnel accrédité. Diverses mesures seront

adoptées, dont la télésurveillance et la passation de marchés avec des exploitants accrédités indépendants pour assurer la surveillance.

- Des mesures correctives spécifiques et complètes seront prises dans le cas des collectivités touchées par les problèmes les plus graves, en commençant par les 21 collectivités où les risques sont les plus élevés.
- Un groupe d'experts chargé de formuler des recommandations, en collaboration avec tous les intervenants, concernant un cadre réglementaire, y compris une nouvelle loi.
- Un engagement clair à produire régulièrement des rapports sur les progrès accomplis [16].

En juin 2006, en application du Plan d'action, le gouvernement fédéral a créé le Groupe d'experts sur la salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations, chargé d'examiner les options en matière de réglementation [17].

Le budget de 2008 affecte un supplément de 330 millions de dollars, répartis sur deux ans, à l'amélioration de l'accès à l'eau potable salubre dans les réserves. En avril 2008, le gouvernement a annoncé une version améliorée de son plan d'action de mars 2006. Ce nouveau *Plan d'action pour l'approvisionnement en eau potable et le traitement des eaux usées des Premières nations*, dont l'élaboration a été dirigée conjointement par le MAINC et Santé Canada, ajoute plusieurs volets au plan d'origine, et notamment :

- Une évaluation technique nationale afin de déterminer l'état des réseaux existants d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées. Cette évaluation, qui doit être menée à terme en 2009, permettra de proposer des solutions à toutes les collectivités des Premières nations au Canada.
- Des consultations sur un nouveau cadre législatif fédéral en matière d'eau potable salubre.
- Le doublement des fonds affectés au Programme de formation itinérante, en vue de faire passer le nombre de formateurs d'environ 44 à plus de 70 [18].
- La modification des politiques existantes et l'élaboration d'un protocole pour faciliter les investissements dans les petits réseaux d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées, investissements destinés notamment à la construction de puits individuels et communautaires, au transport de l'eau par camion, à la création de fosses septiques et à la conclusion d'ententes avec les municipalités voisines pour acheter ou fournir de l'eau potable ou traiter les eaux usées.
- Des investissements dans un programme national des eaux usées.
- Des procédures relatives aux maladies d'origine hydrique [19].

Le budget de 2010 a reconduit le Plan d'action en y ajoutant 330 millions de dollars sur deux ans. Le budget de 2009 y avait injecté 165 millions de dollars en vue de la réalisation ou de la mise à niveau de 18 projets d'infrastructure pour l'approvisionnement en eau ou le traitement des eaux usées dans les réserves.

Selon les estimations publiées dans le rapport 2005 de la commissaire à l'environnement et au développement durable, le gouvernement fédéral a consacré environ 1,9 milliard de dollars entre 1995 et 2003 aux systèmes d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées dans les réserves; la plus grande partie de cette somme a été affectée à l'approvisionnement en eau potable [20]. Selon les documents ministériels, le fédéral a investi, au total, 1,6 milliard de dollars entre 2003 et 2008 dans les mesures relatives à l'eau potable des Premières nations.

4 ENJEUX PRINCIPAUX

Malgré l'ampleur de l'investissement fédéral, la qualité de l'eau potable fait encore problème dans beaucoup de réserves, où la conception, la construction, l'exploitation et l'entretien des réseaux d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées laissent toujours à désirer. Les Premières nations ont en commun certains problèmes avec les villages dotés de petits réseaux [21]. Toutefois, bien des collectivités des Premières nations éprouvent également d'autres difficultés. Parmi les grands problèmes de l'approvisionnement en eau potable salubre, signalons le coût élevé de l'équipement ainsi que la construction et l'entretien des installations dans les régions éloignées, la capacité locale limitée de retenir les exploitants qualifiés, l'absence d'un cadre de réglementation, l'absence de ressources pour financer convenablement l'exploitation et l'entretien du système, et le flou entourant les rôles et les responsabilités [22].

La Commission d'enquête sur Walkerton énumère certains facteurs importants qui entravent l'approvisionnement des collectivités des Premières nations en eau potable :

- l'infrastructure est obsolète, inexistante, inadéquate ou de piètre qualité;
- trop peu d'exploitants ont la formation et l'accréditation nécessaires;
- les analyses et les inspections ne suffisent pas aux besoins;
- la contamination microbienne est fréquente;
- les réseaux de distribution, en particulier ceux des réserves, sont conçus pour fournir à chaque habitant environ la moitié de la quantité d'eau offerte aux autres Ontariens [23].

Dans son rapport de 2002 sur l'eau potable des Premières nations, l'Institut sur la gouvernance a noté d'autres problèmes d'approvisionnement des réserves en eau potable salubre :

- il n'y a pas de cadre législatif efficace pour réglementer l'eau potable dans les réserves;
- les rôles et les responsabilités ne sont pas clairs;
- il n'y a aucune règle fédérale qui exige que les Premières nations soient informées des résultats des analyses de l'eau;

- la nature et la fréquence des analyses de l'eau dans les collectivités des Premières nations ne sont pas toujours conformes aux lignes directrices fédérales [24].

Le financement pose également problème. Le MAINC fournit aux Premières nations 80 % seulement des frais d'exploitation et d'entretien des systèmes d'eau des réserves. Les collectivités des Premières nations doivent payer les 20 % restants. Le Groupe d'experts sur la salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations a constaté que pour de nombreuses collectivités, trouver les fonds nécessaires pour combler la portion des dépenses d'exploitation et d'entretien non fournie par le MAINC constitue un grave problème [25]. Selon un rapport préparé par le Polaris Institute en collaboration avec l'APN, les insuffisances des systèmes de traitement de l'eau dans les réserves tiennent en grande partie à l'incapacité financière de certaines Premières nations pour ce qui est d'assumer les coûts additionnels [26].

Il y a également le problème des compétences et de la capacité technique. Le rapport 2005 de la commissaire à l'environnement et au développement durable dit que la plupart des exploitants des installations de traitement de l'eau n'ont pas les connaissances et les compétences nécessaires pour les faire fonctionner de manière sécuritaire, et qu'il est difficile d'évaluer si le niveau d'accréditation qu'ils ont obtenu correspond dans tous les cas à la complexité de leurs installations. Le rapport recommande la création d'une ou de plusieurs institutions pour consolider le développement des capacités et les fonctions de soutien chez les Premières nations. En effet, selon le rapport :

> [l]'aide technique disponible pour appuyer et accroître la capacité des Premières nations de fournir de l'eau potable est fragmentée. Comme la plupart des collectivités des Premières nations comptent moins de 500 résidants et que la fourniture d'eau potable est devenue plus compliquée, la mise sur pied d'institutions capables de donner un soutien technique permanent est essentielle pour fournir un approvisionnement constant en eau potable à ces collectivités. [27]

L'APN considère elle aussi la capacité comme un élément critique de l'approvisionnement des collectivités des Premières nations en eau potable salubre. En effet, bien que le *Protocole pour la salubrité de l'eau potable dans les communautés des Premières nations* de 2006 du MAINC exige que chaque collectivité des Premières nations compte un exploitant accrédité [28], en réalité seuls 37 % des exploitants sont accrédités [29]. Il est très difficile de former et de retenir les exploitants accrédités d'installations de traitement de l'eau, en particulier dans les régions rurales et éloignées. Pour pallier ce problème, le Programme de formation itinérante du MAINC envoie sur place un exploitant expérimenté pour aider l'exploitant de la station locale de traitement de l'eau.

Le rapport 2005 de la commissaire à l'environnement et au développement durable signale cependant que le programme du MAINC est de portée limitée et que l'aide technique offerte pour aider les Premières nations à gérer leurs réseaux de traitement de l'eau est souvent fragmentée et insuffisante [30]. L'APN critique également ce programme, bien qu'il ait récemment été étendu à toutes les Premières nations [31]. Elle n'y voit qu'une solution à court terme à un grave problème [32]. Cet avis est

partagé par la commissaire à l'environnement et au développement durable, qui constate que la plupart des formateurs itinérants passent leur temps à régler des problèmes plutôt qu'à donner de la formation.

5 COMBLER LES LACUNES DANS LA RÉGLEMENTATION DE L'EAU DES RÉSERVES : CONSIDÉRATIONS CLÉS

Aucun règlement actuel n'exige le contrôle de la qualité et de la salubrité de l'eau au-delà de ce qui est prévu par les politiques, les directives administratives et les ententes de financement fédérales [33]. Les chefs autochtones et les fonctionnaires conviennent généralement que l'absence d'un cadre réglementaire concernant l'eau potable dans les réserves entraîne de graves problèmes.

Le Groupe d'experts sur la salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations a dégagé trois conditions indispensables au succès de tout cadre de réglementation. Ainsi, selon lui, il faut :

- combler les lacunes en matière de ressources;
- consulter les Premières nations;
- s'attaquer immédiatement aux problèmes des collectivités qui connaissent les risques les plus élevés.

5.1 OPTIONS LÉGISLATIVES

Le Groupe d'experts a considéré cinq options législatives visant l'eau potable dans les réserves :

- l'utilisation de lois provinciales d'application générale;
- la création d'un règlement fédéral en application de lois fédérales existantes, y compris celles qui autorisent les Premières nations à légiférer en matière d'eau;
- l'adoption d'une nouvelle loi fédérale;
- l'incorporation de lois provinciales sur l'eau dans une nouvelle loi fédérale;
- l'application du droit coutumier et des pouvoirs reconnus des Premières nations.

Les deux premières options (le recours aux « lois d'application générale » des provinces au sens de l'article 88 de la *Loi sur les Indiens* et la prise de règlements en application de lois fédérales existantes) sont séduisantes parce qu'on peut les mettre en œuvre rapidement. Cependant, le Groupe d'experts les a rejetées en faisant observer que l'article 88 a été limité par les tribunaux aux domaines concernant la « quiddité indienne » et que les lois fédérales actuelles n'ont pas de portée suffisamment large pour permettre la création d'un cadre de réglementation moderne [34]. Ainsi, ce sont les trois autres options qui ont été jugées les plus pratiques.

De ces trois options, le Groupe d'experts semblait pencher en faveur de la création d'une nouvelle loi fédérale établissant des normes uniques pour l'eau potable. Il

considérait que l'utilisation du droit coutumier pourrait poser problème à cause « de l'incertitude liée à la manière d'obtenir un régime moderne et complet de gestion de l'eau ainsi qu'au temps nécessaire au processus » [35]. Il voyait également des difficultés à incorporer les régimes provinciaux à la loi fédérale, car les variations dans les normes des provinces risqueraient de produire des résultats inégaux puisque seules certaines réserves profiteraient des avantages offerts par les régimes provinciaux les plus développés. En outre, les régimes provinciaux sont mal acceptés par les Premières nations et il est compliqué de faire intervenir un autre ordre de gouvernement dans la gestion de l'eau [36].

L'APN a examiné les options envisagées par le Groupe d'experts et a proposé une autre voie : un régime fédéral provisoire qui servirait à établir des normes nationales en matière d'eau potable jusqu'à ce que les gouvernements des Premières nations soient en mesure de gérer eux-mêmes ce dossier [37]. Selon elle, il est regrettable qu'aucune proposition du Groupe d'experts ne reconnaisse le pouvoir inhérent des Premières nations, ne clarifie les attributions des intervenants ni n'élucide l'effet possible sur les droits reconnus à l'article 35 [38]. L'APN est également d'avis qu'incorporer des lois provinciales sur l'eau au régime fédéral risque de nuire davantage aux droits des Premières nations que les autres options. Ainsi, les représentants de l'APN qui ont témoigné devant le Comité sénatorial des peuples autochtones ont affirmé que les Premières nations ne sont pas à l'aise avec cette option, en particulier pour ce qui est de son application :

> Les Premières nations s'opposent vigoureusement à ce qu'un représentant de la province empiète sur leurs compétences et fasse appliquer la loi provinciale. Nos dirigeants ont beaucoup de mal à accepter cette approche et cela constitue une pomme de discorde. [39]

Malgré les conclusions du groupe de travail et l'opposition de l'APN, le MAINC a déclaré son intention d'élaborer une loi sur l'eau potable dans les réserves et d'y incorporer les lois provinciales sur l'eau [40].

5.2 Financement

Le Groupe d'experts est d'avis que la seule réglementation ne suffira pas à garantir la salubrité de l'eau potable. Il affirme qu'elle doit être jumelée à des investissements dans les ressources humaines et les immobilisations. Selon lui, les Premières nations s'opposeront, et à juste titre, à toute mesure visant à leur imposer les normes exigeantes des provinces et des territoires, avec les responsabilités qui en découlent, si on ne leur donne pas en même temps la formation et les ressources nécessaires. Il ne serait pas « crédible de mettre un régime de réglementation en place sans que les capacités adéquates soient présentes pour répondre aux exigences du régime » [41]; « l'instauration d'une réglementation qui ne serait pas accompagnée d'un investissement nécessaire pour renforcer les capacités pourrait même mettre en péril la salubrité de l'eau, car les ressources si rares serviraient pour financer le cadre de réglementation et les coûts de sa mise en application » [42].

Le rapport de mai 2007 du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones sur l'eau potable dans les réserves reprend à son compte l'argument du Groupe

d'experts concernant le financement. Le rapport reconnaît l'importance de la réglementation de l'eau potable, mais affirme qu'imposer des normes par règlement sans prévoir les moyens matériels et humains de les atteindre serait inutile, car il est peu probable que les normes réglementaires à elles seules améliorent la qualité et la distribution d'eau potable, et leur imposition pourrait même aggraver la situation [43].

Dans leurs mémoires présentés au Groupe d'experts, bien des Premières nations ont affirmé que leurs réseaux d'approvisionnement en eau doivent d'abord être mis à niveau de manière à satisfaire à des normes claires et que l'imposition d'un règlement par voie législative ne peut venir que par la suite [44]. À défaut de cela, selon certains, les réserves incapables de satisfaire aux normes réglementaires à cause des lacunes du réseau en place ou d'un manque d'exploitants qualifiés pourraient être mises en péril. Comme les Femmes autochtones du Québec le font remarquer dans leur mémoire :

> La dernière chose dont les gouvernements autochtones ont besoin, c'est d'une compétence qui leur soit transférée sans que les ressources, la formation ou l'infrastructure adéquate ne l'accompagnent. Ceci ne ferait que déplacer les problèmes de gestion vers nos gouvernements. [45]

L'Institut sur la gouvernance, qui milite en faveur d'une loi fédérale sur l'eau potable, souligne également la nécessité d'une stratégie de financement qui permettrait de porter les réseaux d'eau potable des Premières nations à un niveau qui réponde aux normes fixées par la loi. Dans son rapport, l'Institut note qu'il « ne sert à rien d'adopter une loi fédérale sur l'eau potable si une part non négligeable des installations de traitement de l'eau dans les réserves ne répond pas aux normes actuelles » [46].

Il est difficile de déterminer le niveau exact d'investissement nécessaire pour que les réseaux d'eau et les modes d'exploitation soient portés à un niveau acceptable. Selon ses propres sources, le MAINC est encore en train d'établir la somme exacte requise pour combler les lacunes des réseaux d'eau potable et d'eaux usées des Premières nations [47].

5.3 Consultations

Le Groupe d'experts sur la salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations a clairement dit que ses audiences ne constituaient pas une vaste consultation, mais visaient plutôt à permettre de « mieux comprendre les défis existants, les voies qu'il serait possible de suivre sur le plan de la réglementation, les obstacles à une réglementation efficace, ainsi que les enjeux connexes qui ont des répercussions sur la qualité de l'eau » [48]. Il ajoute que « des discussions constructives entre le gouvernement fédéral et les Premières nations sont nécessaires, de sorte que toute mesure prise pour améliorer la salubrité de l'eau dans les réserves soit efficace et qu'elle réponde aux besoins » [49]. Parallèlement, l'APN affirme s'attendre à ce que le Ministre consulte le chef national avant d'arrêter son choix sur une recommandation; d'ailleurs, elle réclame que les recommandations du Groupe d'experts fassent l'objet d'une vaste consultation, à laquelle participeraient notamment l'APN et ses bureaux régionaux [50].

En avril 2007, le MAINC a tenu un atelier mixte sur les lois relatives à l'eau avec le Groupe d'experts techniques sur l'eau de l'APN. Il voulait entamer une discussion avec les experts de l'APN au sujet de l'option, privilégiée par le MAINC, d'incorporer des règlements provinciaux à la loi fédérale. Cette discussion devait notamment permettre de relever les questions et les problèmes que cette option entraînerait.

Dans son budget de 2008, le gouvernement fédéral a annoncé qu'il entreprendrait des consultations auprès des Premières nations, des provinces et des territoires sur l'établissement d'un cadre de réglementation visant la qualité de l'eau des réserves [51]. Par la suite, il a dit, en janvier 2009, vouloir mener une consultation sur « la portée et les éléments d'un cadre législatif fédéral sur la gestion de l'eau potable et des eaux usées dans les collectivités des Premières nations » [52]. En février et en mars 2009, il a tenu 13 séances de participation des membres des collectivités (ou « séances d'engagement ») dans tout le pays au sujet de l'élaboration de ce cadre législatif [53]. Un document de discussion préparé pour ces séances indique que les participants sont « encouragés à discuter et à exprimer leur point de vue concernant l'option privilégiée du gouvernement fédéral, soit d'incorporer par renvoi (reproduire) les règlements provinciaux ou territoriaux » [54]. Comme nous l'avons déjà noté, le rapport des experts et celui du Comité sénatorial de mai 2007 expriment tous deux de fortes réserves sur cette option et font remarquer, en particulier, qu'elle risque d'aboutir à des résultats peu uniformes à l'échelle du pays et que les Premières nations s'opposeront probablement à cette approche.

5.4 Éléments d'un cadre législatif

Dans son examen des options législatives, le Groupe d'experts affirme qu'une loi limitée à l'eau potable négligerait plusieurs sujets connexes, comme la protection des sources d'eau, la définition des rôles et des responsabilités dans la gestion de l'eau des réserves, les mécanismes de collaboration avec les autres gouvernements et l'application des nouvelles normes.

Dans le volume 2 de leur rapport, les experts ont énoncé les éléments possibles d'un cadre législatif, et notamment le rôle et les fonctions d'une commission de l'eau des Premières nations. Cette commission, assortie d'un tribunal d'appel, serait chargée des inspections et tiendrait responsables de leurs actions les divers intervenants, dont le gouvernement fédéral. Les experts voyaient là un moyen de renforcer le système multilatéral actuel et de s'assurer que l'application des règles ne relève pas des mêmes organismes qui accordent le financement, évitant ainsi tout éventuel conflit d'intérêts.

La protection des sources d'eau est un élément important du cadre proposé. En effet, les groupes autochtones réclament depuis longtemps un rôle utile dans la protection des bassins versants, affirmant que leur pouvoir sur l'eau dans les limites de leurs territoires ne vaut rien sans une participation à la protection de l'eau des bassins versants voisins. Cet avis est appuyé par la recommandation de la Commission d'enquête sur Walkerton, selon laquelle les Premières nations devraient être invitées à participer à la protection des bassins versants :

> Ailleurs, j'ai recommandé l'adoption d'un processus multilatéral à l'échelle des bassins versants ou bassins hydrographiques comme fondements de la protection des sources d'eau. Il est vital que les Premières nations soient présentes à la table lorsque les ressources qu'elles partagent avec le reste de la collectivité sont en cause. L'eau entre dans les réserves et en ressort, emportant sa charge particulière de contaminants. Il faudrait que personne à l'intérieur d'un bassin versant ne soit forcé d'importer un problème ou ne puisse en exporter un à son voisin. [55]

À l'heure actuelle, aucun mécanisme ne permet aux Premières nations de collaborer à l'élaboration des règles sur la gestion des bassins versants; ces règles relèvent d'un comité fédéral-provincial-territorial.

6 PROGRÈS ACCOMPLIS

Dans son plan d'action 2006, le gouvernement fédéral s'est engagé à faire rapport régulièrement au Parlement sur la situation de l'eau potable dans les réserves. Son premier rapport a été déposé le 7 décembre 2006 [56] et le plus récent, en avril 2009 [57]. Globalement, les rapports donnent à penser qu'il s'est produit une réduction constante du nombre de réseaux à risque élevé ainsi que du nombre de collectivités prioritaires [58] :

- En mars 2009, 48 systèmes d'eau potable posaient un risque élevé dans les collectivités des Premières nations, par rapport à 97 en 2007 et à 193 en 2006.
- En mars 2007, 121 collectivités avaient un réseau d'alimentation en eau à risque élevé ou étaient sous le coup d'un avis concernant la qualité de l'eau potable. Selon le rapport de mars 2009, ce chiffre avait reculé à 60.
- En mars 2006, 21 collectivités étaient prioritaires; en mars 2009, quatre l'étaient encore. Les collectivités retirées de la liste sont celles qui n'étaient plus sous le coup d'un avis concernant la qualité de l'eau potable ou pour lesquelles le risque posé par leur système d'eau avait diminué.

Ces chiffres du gouvernement fédéral ont été fortement critiqués. Ainsi, le 29 mars 2007, devant le Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Nord de la Chambre des communes, le chef national de l'APN a contesté le bilan de mars 2006 en affirmant « que ce rapport est le fruit d'un mécanisme interne du ministère des Affaires indiennes. Il n'a pas fait l'objet d'une évaluation indépendante des risques. Ce système [...] est entièrement subjectif. » [59] De même, le Groupe d'experts a constaté que certaines collectivités ne figurent pas du tout dans le bilan des risques du MAINC, tout simplement parce qu'elles n'ont aucun système d'eau et qu'aucune évaluation fiable n'a été faite.

En outre, le Comité sénatorial des peuples autochtones, dans son rapport de 2007 sur l'eau potable dans les réserves indiennes, a constaté que le MAINC n'a pas su préciser avec certitude les besoins en ressources humaines et en biens durables pour ce qui est de la distribution d'eau potable salubre dans les réserves, ni les lacunes dans ces domaines. Le Comité a donc dit craindre que le Parlement reçoive des renseignements incomplets et inexacts sur la qualité et la salubrité de l'eau

potable dans les réserves. Pour cette raison, le rapport a recommandé que le MAINC fasse faire une évaluation indépendante des besoins en ressources humaines et en biens durables dans chaque collectivité des Premières nations, et qu'il la dépose devant le Parlement [60].

Le rapport d'étape publié au début de 2008 indiquait que le MAINC s'apprêtait à effectuer, en 2008 et 2009, une évaluation à l'échelle nationale de tous les systèmes d'eau potable et de traitement d'eaux usées. Il disait aussi qu'un projet de loi conforme à l'approche législative que préconiserait le gouvernement pour réglementer la question de l'eau potable et des eaux usées dans les collectivités des Premières nations serait déposé après la fin des séances de consultation auprès de celles-ci.

7 CONCLUSION

L'approvisionnement en eau potable salubre des collectivités des Premières nations habitant dans des réserves est critique pour la santé et la sécurité des membres de ces collectivités. L'accès à de l'eau potable salubre est aussi un facteur critique pour la survie économique d'une collectivité. Depuis quelques années, le gouvernement fédéral a affecté des fonds supplémentaires à cette question et mis en œuvre plusieurs mesures visant à améliorer la qualité de l'eau dans les réserves. En 2007, il a dit vouloir présenter un projet de loi sur les normes en matière d'eau, normes qui seraient comparables à celles des provinces et des territoires, afin de combler la lacune réglementaire existante dans le domaine de l'approvisionnement en eau potable des réserves. Le 26 mai 2010, il a déposé un projet de loi concernant la prise de règlements relatifs à l'eau potable dans les réserves, le projet de loi S-11 : Loi concernant la salubrité de l'eau potable sur les terres des Premières Nations. Ce projet de loi est actuellement à l'étude au Sénat [61].

NOTES

1. On trouvera le nombre de localités des Premières nations touchées par des avis concernant la qualité de l'eau potable dans Santé Canada, *Santé des Premières nations, des Inuits et des Autochtones*, « Avis concernant la qualité de l'eau potable – Combien de collectivités des Premières nations sont visées par un avis d'ébullition de l'eau? ».

2. La population de ce village isolé (mais accessible par voie aérienne) du Nord ontarien, situé sur les rives de la baie James, était sous le coup d'un avis concernant la qualité de l'eau potable depuis 1996. Laura Eggertson, « Safe Drinking Water Standards for First Nations Communities », *Journal de l'Association médicale canadienne*, vol. 174, nº 9, 25 avril 2006, p. 1248.

3. L'Institut Polaris, en collaboration avec l'Assemblée des Premières nations (APN), a fait paraître en mai 2008 un bilan de l'eau potable dans six localités des Premières nations. Institut Polaris, *Boiling Point! Six community profiles of the water crisis facing First Nations Within Canada*, mai 2008.

4. *Rapport du Groupe d'experts sur la salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations* [Groupe d'experts], vol. 1, Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC), novembre 2006, p. 16.

5. Dean Watt, « Water, water everywhere, nor any drop to drink », *LawNow*, septembre-octobre 2008.

6. Pour plus de détails sur les questions de compétence législative, voir Tonina Simeone, *Sphère de compétence fédérale-provinciale et peuples autochtones*, TIPS-88F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 1er février 2001.

7. MAINC, *Améliorer la qualité de l'eau dans les réserves : rôles et responsabilités*, fiche d'information, 21 mars 2006.

8. CBC News.ca, *Ottawa "missing in action" over reserve's bad water: McGuinty*, 26 octobre 2005.

9. Groupe d'experts (2006), vol. 2, p. 1. Le Groupe d'experts conclut qu'une loi régissant l'eau potable dans les réserves doit préciser les rôles et les responsabilités de chaque intervenant.

10. Institut sur la gouvernance, *Safe Water for First Nations Communities: Learning the Lessons from Walkerton*, 15 septembre 2002, p. 9.

11. Commissaire à l'environnement et au développement durable, « L'eau potable dans les collectivités des Premières nations », *Rapport 2005 de la commissaire à l'environnement et au développement durable à la Chambre des communes*, chap. 5, Bureau du vérificateur général du Canada, Ottawa, 2005 [ci-après RCEDD (2005)], p. 11 à 12.

12. *Ibid.*, p. 14.

13. MAINC, *Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations*.

14. Santé Canada, *Santé de l'environnement et du milieu de travail*, « L'approche à barrières multiples pour de l'eau potable saine ».

15. MAINC, *Plan d'action pour l'eau potable dans les collectivités des Premières nations : Rapport d'étape le 17 janvier 2008*.

16. Pour plus d'information, voir MAINC, *Le gouvernement annonce un plan d'action immédiat pour la gestion de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations*, communiqué, Ottawa, 21 mars 2006.

17. Le groupe a tenu des audiences publiques partout au Canada durant tout l'été 2006; il a déposé son rapport en novembre de la même année.

18. Dans le cadre de ce programme, un exploitant chevronné d'installations d'approvisionnement en eau se rend dans les collectivités des Premières nations pour aider les exploitants locaux.

19. MAINC, *Plan d'action pour l'approvisionnement en eau potable et le traitement des eaux usées des Premières nations*, document d'information, 2008.

20. RCEDD (2005), ch. 5, p. 6.

21. Watt (2008).

22. Sénat, Comité permanent des peuples autochtones, *Délibérations*, 1re session, 39e législature, 2 mai 2007, 1543-1559 (Christine Cram, sous-ministre adjointe déléguée, Secteur des politiques socioéconomiques et opérations régionales, MAINC).

23. Dennis R. O'Connor, *Rapport de la Commission d'enquête sur Walkerton : Stratégie pour la salubrité de l'eau potable*, Deuxième partie, Ministère du Procureur général de l'Ontario, p. 520.

24. Institut sur la gouvernance (2002), p. 1 et 2.

25. Groupe d'experts (2006), vol. 1, p. 29.

26. Institut Polaris (2008), p. 7. La commissaire à l'environnement et au développement durable a elle aussi reconnu le problème de l'incapacité financière des Premières nations à assumer 20 % des frais d'exploitation.

27. RCEDD (2005), ch. 5, p. 2.

28. MAINC, *Protocole pour la salubrité de l'eau potable dans les communautés des Premières nations*, 21 mars 2006.

29. Sénat, Comité permanent des peuples autochtones, *Délibérations*, 1re session, 39e législature, 2 mai 2007, 1543-1559 (Christine Cram, sous-ministre adjointe déléguée, Secteur des politiques socioéconomiques et opérations régionales, MAINC).

30. RCEDD (2005), p. 20.

31. MAINC, *Plan d'action pour l'eau potable dans les collectivités des Premières Nations – Rapport d'étape, 22 mars 2007*, Ottawa, 2007.

32. Sénat, Comité permanent des peuples autochtones, *Délibérations*, 1re session, 39e législature, 16 mai 2007, Richard Jock, directeur général, APN.

33. Le RCEDD (2005) constate que le MAINC tente de combler cette lacune en renvoyant aux normes et aux règlements provinciaux dans ses politiques et directives, mais que d'importants éléments manquent et que les directives ne sont pas appliquées uniformément (p. 11).

34. Groupe d'experts (2006), vol. 2; voir en particulier la section 3.

35. Groupe d'experts (2006), vol. 1, p. 59.

36. *Ibid.*

37. Assemblée des Premières nations (APN), *Rapport du Groupe d'experts sur la salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations – exposé de principes*, janvier 2007.

38. Dans l'art. 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, les droits ancestraux des nations autochtones et ceux issus de traités – que ces droits existent déjà ou qu'ils soient susceptibles d'être acquis au moyen d'accords sur les revendications territoriales – sont « reconnus et confirmés ». Selon cette loi, les droits ancestraux s'appliquent aux Indiens, aux Inuits et aux Métis du Canada et « sont garantis également aux personnes des deux sexes ».

39. Sénat, Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, *Délibérations*, 1re session, 39e législature, 16 mai 2007, 1630 (Earl Commanda, directeur, Secrétariat au logement de l'APN).

40. Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, *Délibérations*, 1re session, 39e législature, 2 mai 2007, 1543-1559 (Christine Cram, sous-ministre adjointe déléguée, Secteur des politiques socioéconomiques et opérations régionales, MAINC). Voir aussi MAINC, *L'eau potable et les eaux usées dans les collectivités des Premières nations – Document de travail : Séances d'engagement pour l'élaboration d'un cadre législatif relatif à l'eau potable et aux eaux usées dans les collectivités des Premières nations*, hiver 2009.

41. Groupe d'experts (2006), vol. 1, p. 49.

42. Groupe d'experts (2006), vol. 1, p. 18.

43. Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, *L'approvisionnement en eau potable sécuritaire pour les Premières nations*, mai 2007, p. 3.

44. Gouvernement du Canada, *Eau potable salubre pour les Premières nations*. Les mémoires présentés au Groupe d'experts sur l'eau potable sécuritaire pour les Premières nations se trouvent sous la rubrique « Observations à examiner ».

45. Femmes autochtones du Québec Inc., *Mémoire sur l'eau salubre*, 30 août 2006, p. 7.

46. Institut sur la gouvernance (2002), p. 9 [TRADUCTION].

47. Sénat, Comité sénatorial des peuples autochtones, *Mémoire du Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien*, mai 2007. On peut se procurer un exemplaire de ce mémoire auprès de l'auteur de la présente publication.

48. Groupe d'experts (2006), vol. 1, p. 3.

49. *Ibid.*, p. 51.

50. Assemblée des Premières nations, *L'initiative des Premières nations sur la question de l'eau*, 2006.

51. Ministère des Finances du Canada, *Le plan budgétaire 2008*, 26 février 2008, p. 172.

52. MAINC, *Le gouvernement du Canada prend des mesures plus déterminantes pour nettoyer l'eau potable dans les collectivités des Premières nations*, communiqué, 20 janvier 2009.

53. Les rapports résumant les séances de participation des membres des collectivités des différentes régions sont affichés sur le site Web de l'Assemblée des Premières Nations sous la rubrique *Water*, « Proposed Federal Legislation for Drinking Water and Wastewater in First Nation Communities » (en anglais seulement). Ils ne semblent pas être affichés sur le site Web du MAINC.

54. MAINC, *Document de travail : Séances d'engagement pour l'élaboration d'un cadre législatif relatif à l'eau potable et aux eaux usées dans les collectivités des Premières nations*, hiver 2009, p. 3.

55. Commission d'enquête sur Walkerton (2002), p. 528.

56. MAINC, *Plan d'action pour la gestion de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations – Rapport d'étape le 22 mars 2007*, Ottawa, 2007.

57. Voir les rapports d'étape sur l'approvisionnement des réserves en eau potable.

58. Le MAINC entend par collectivités prioritaires celles dont le système d'eau potable est à risque élevé et qui sont sous le coup d'un avis concernant la qualité de l'eau potable.

59. Chambre des communes, Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord, *Témoignage*, 1re session, 39e législature, 29 mars 2007, p. 8 (Phil Fontaine).

60. Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, *L'approvisionnement en eau potable sécuritaire pour les Premières nations*, mai 2007, p. 5 et 6.

61. Projet de loi S-11 : Loi concernant la salubrité de l'eau potable sur les terres des Premières Nations, 3e session, 40e législature.